Rapportage

DE ‘DOE-DEMOCRATIE’ NAAR EEN NIEUWE VERHOUDING TUSSEN OVERHEID EN SAMENLEVING

RESULTATEN VAN EEN ONLINE ENQUÊTE ONDER NEDERLANDSE GEMEENTENOVER HET ONDERSTEUNEN EN STIMULEREN VAN DE ‘DOE-DEMOCRATIE’

Aan

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Van

Drs. Jurgen de Jong
Drs. Bart Litjens
Dr. Igno Pröpper

Vught, 5 juni 2013

PARTNERS + PRÖPPER
DENKERS EN DOENERS VOOR DE PUBLIEKE ZAAK
MARKTVELD 26 . 5261 EB VUGHT
POSTBUS 115 . 5260 AC VUGHT
TELEFOON (073) 658 70 80
WWW.PARTNERSENPROPPER.NL
INFO@PARTNERSENPROPPER.NL
KVK 33300373

Inhoudsopgave

1 Kern

1.1 Inleiding

Er lijkt een transitie gaande in de verhouding tussen burger en overheden, een vernieuwing in de verdeling van zeggenschap en verantwoordelijkheden. Steeds meer mensen nemen zelf het initiatief voor het samen oplossen van maatschappelijke vraagstukken in hun leefomgeving, initiatief dat verder gaat dan de vrijwillige inzet bij verenigingen en maatschappelijke organisaties. Zo ontstaan bijvoorbeeld sociale ondernemingen waar de menselijke maat en ideële doelstellingen voorop staan. Mensen runnen zelfstandig een stadsboerderij, kopen gezamenlijk energie in of beheren een zwembad in een krimpgebied. Ook jongeren doen daaraan mee, veelal met inzet van sociale media. Er wordt zelfs al gesproken van een 'doe-democratie': waar innovatiekracht en creativiteit van mensen centraal staan en waar de overheid aansluit bij de maatschappelijke initiatief.

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is een veldverkenning gestart over deze transitie. Het doel is achterhalen hoe 'de vlag erbij hangt' wat betreft de 'doe-democratie' en waar de grootste knelpunten zitten. De veldverkenning dient ook als input voor de kabinetsreactie op rapporten van diverse adviesorganen en de motie Voortman (33400-VII nr 28) over dit onderwerp. Eén van onderdelen van de veldverkenning is een online enquête onder Nederlandse gemeenten. Met deze enquête wil het ministerie in kaart brengen wat gemeenten op dit moment doen om de 'doe-democratie' te ondersteunen, waar uitdagingen en knelpunten liggen en welke ondersteuningsbehoefte gemeenten hebben.

Deze enquête is uitgevoerd in april en mei 2013. Dit rapport doet verslag van de uitkomsten.

1.2 Vraagstelling

De enquête geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen.

1 Wat is de stand van zaken rond de 'doe-democratie'? Welke verschijningsvormen van de 'doe-democratie' hebben zich in gemeenten het meest ontwikkeld en welke in mindere mate? Wat zijn spraakmakende voorbeelden en resultaten?

2 In hoeverre is er op dit moment aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'?

3 Welke inzet plegen gemeenten op dit moment voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'?

4 Welke uitdagingen en knelpunten ervaren gemeenten bij het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'? Waar lopen zij tegenaan?

5 Wat is de ondersteuningsbehoefte van gemeenten bij het aangaan van die uitdagingen?

1.3 Begripsbepaling: wat is de 'doe-democratie'?

'Doe-democratie' betekent dat burgers zelf maatschappelijke opgaven realiseren door eigen tijd, energie en eventueel financiële middelen te mobiliseren en in te zetten, vaak op terreinen en onderwerpen waar de overheid voorheen verantwoordelijk was. Burgers zijn 'eigenaar' van de maatschappelijke opgaven. Er kan ook eventueel sprake zijn van de overdracht van politieke zeggenschap aan burgers: zij mogen bijvoorbeeld zelfstandig besluiten nemen, belangenafwegingen maken, knopen doorhaken bij belangentegenstellingen of beschikken over financiële middelen. Meer achtergrondinformatie over het begrip 'doe-democratie' en de manier waarop het begrip is uitgewerkt in de enquête, is opgenomen in het bijlagenboek.

1.4 Opzet van de online enquête

De enquête is opgezet met het doel om vanuit zoveel mogelijk gemeenten een indicatie te krijgen van de stand van zaken van de 'doe-democratie', gemeentelijke inzet, uitdagingen en knelpunten en de gemeentelijke ondersteuningsbehoefte. De 'doe-democratie' is een breed maatschappelijk fenomeen waar veel gemeentelijke afdelingen mee te maken hebben. Het is bovendien een nieuw en abstract begrip waar niet iedereen meteen een beeld bij heeft. Er is daarom gekozen voor verzending van de enquête aan het college van B&W met het verzoek deze uit te zetten bij meerdere medewerkers met 'overzicht' en affiniteit met het begrip 'doe-democratie'. Als suggestie is meegegeven de enquête voor te leggen aan de gemeentesecretaris, beleidsmedewerkers maatschappelijke ontwikkeling/welzijn/Wmo, een projectleiders burgerparticipatie, wijkmanagers, teamleiders of afdelingshoofden samenleving of communicatieadviseurs. In de analyse van de uitkomsten is – waar mogelijk – één antwoordpatroon per gemeente opgesteld.

De enquête liep vijf weken – van 8 april tot en met 13 mei. Via een brief per post aan alle colleges van B&W, een uitnodiging per e-mail via de Vereniging van Gemeentesecretarissen en benutting van diverse kanalen om aandacht te genereren voor deze enquête, is een respons gerealiseerd van 126 respondenten uit 98 gemeenten ofwel 24%. De verdeling van gemeenten van verschillende grootte en uit verschillende regio's in de steekproef strookt in grote lijnen met de verdeling van alle Nederlandse gemeenten. In het separate bijlagenboek is een nadere methodische verantwoording opgenomen.

De enquêtegegevens over de 98 gemeenten mogen met enige voorzichtigheid als representatief worden beschouwd voor alle 408 gemeenten. Er moet echter worden benadrukt dat dit een verkennend onderzoek is waarbij respondenten is gevraagd een inschatting te geven van de stand van zaken rond de 'doe-democratie' in de lokale samenleving en de eigen gemeentelijke organisatie. De uitkomsten geven in die zin niet meer dan een indicatie van de stand van zaken en ontwikkelingen rond de 'doe-democratie'.

1.5 Kernbevindingen

STAND VAN ZAKEN ROND DE 'DOE-DEMOCRATIE'

1 De 'doe-democratie' is in behoorlijke mate ontwikkeld. Dit blijkt uit het feit dat de zeven vormen van de 'doe-democratie' die in de enquête zijn onderscheiden (zie kader) door veel respondenten worden herkend en in veel gemeenten voorkomen. Zo komt eigen inzet initiatieven bewoners gericht op het versterken van sociale samenhang en actieve deelname van mensen aan de samenleving in 94% van de gemeenten voor, vrijwilligerswerk en zelforganisatie gericht op instandhouding van lokale voorzieningen in 82% van de gemeenten en nieuwe netwerken en coalities in 72% van de gemeenten.

Zeven vormen van 'doe-democratie'

1 Zelfbeheer van de openbare ruimte door individuele of groepen burgers.
2 Sociaal ondernemerschap
3 Structurele overdracht van politieke zeggenschap aan bewoners in het kader van gebiedsgericht werken.
4 Eigen initiatieven en inzet van bewoners in het kader van maatschappelijke handhaving, toezicht en veiligheid.
5 Eigen initiatieven en inzet van bewoners gericht op het versterken van sociale samenhang en actieve deelname van mensen aan de samenleving.
6 Vrijwilligerswerk en zelforganisatie om lokale voorzieningen en diensten in stand te houden.
7 Nieuwe netwerken en coalities van overheden en professionele organisaties enerzijds en vrijwilligersorganisaties, verenigingen en burgers anderzijds gericht op slimme alternatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

(zie hoofdstuk 2 voor toelichting en voorbeelden per vorm)

2 In de enquête is niet alleen gevraagd welke vormen voorkomen in de lokale samenleving, maar ook welke vormen nu het meest typerend zijn. Volgens respondenten zijn het meest typerend: initiatieven gericht op het versterken van sociale samenhang en actieve deelname aan de samenleving (genoemd door 65% van de respondenten) en vrijwilligerswerk gericht op het in stand houden van voorzieningen (genoemd door 44% van de respondenten). Echte overdracht van politieke zeggenschap aan burgers en sociaal ondernemerschap komen nog relatief weinig (respectievelijk door 6% en 9% van de respondenten genoemd). Sociaal ondernemerschap komt in grote gemeenten wel al vaker voor dan in kleine gemeenten: in 90% van de 100.000+ gemeenten, in 70% van de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en in 50% van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners.

AANDACHT

3 Een ruime meerderheid van de gemeenten heeft (behoorlijk) veel aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'. In de enquête is respondenten dit te duiden voor de gemeenteraad, het college, directie en management en beleidsprofessionals. Het percentage met veel op behoorlijke aandacht voor het onderwerp ligt tussen 45% en 75%. Naar verhouding hebben beleidsprofessionals het meeste aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie' (veel of behoorlijk: 75%) en gemeenteraden het minst (veel of behoorlijk: 45%).

4 De aandacht is volgens respondenten aanzienlijk toegenomen sinds de start van de huidige raadsperiode in 2010: dit geldt voor zo'n 80% van de gemeenten. In gemeenten met minder dan 20.000 inwoners is de toename nog wat sterker (89%).

INZET VOOR HET ONDERSTEUNEN EN STIMULEREN VAN DE 'DOE-DEMOCRATIE'

5 Aan respondenten zijn in de online enquête 15 mogelijke strategieën voorgelegd om de 'doe-democratie' te ondersteunen en te stimuleren. Deze strategieën zijn in het onderstaande kader weergegeven, geordend naar de treden faciliteren, stimuleren en regisseren van de overheidsparticipatietrap van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

Strategieën die te maken hebben met 'faciliteren'

- Initiatiefnemers ondersteunen met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie.
- Een loket waar maatschappelijke initiatiefnemers ondersteuning kunnen krijgen.
- Helpen met het oplossen van belangentegenstellingen en –conflicten.
- Vrij beschikbare middelen ter beschikking stellen als startkapitaal (seed-money).
- Alternatieve financieringswijzen en bekostigingsmodellen aandragen.
- Initiatiefnemers verder helpen door verbindingen tussen partijen te leggen.

Strategieën die te maken hebben met 'stimuleren'

- Zeggenschap overdragen aan partijen bij belangrijke ontwikkelingen en projecten.
- Eigen Kracht-conferenties stimuleren, uitvoeren of financieren.
- Beleid en voorzieningen werving, ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers.
- Aanbestedingsbeleid met ruimte voor meedingen door verrassende coalities ofwel 'maatschappelijk aanbesteden'.

Strategieën die te maken hebben met 'regisseren'

- Wet- en regelgeving en gemeentelijk beleid zoveel mogelijk flexibel toepassen.
- Overzicht verkrijgen: actief initiatieven en 'energie' in de samenleving in kaart brengen via ketenpartners en bewonersorganisaties.
- Een betrouwbare en duidelijke samenwerkingspartner zijn.
- In de samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties actief zoeken naar win-win situaties.
- Met gemeentelijk beleid en projecten actief aansluiting zoeken bij maatschappelijke initiatieven.

Uit de antwoorden van respondenten blijkt dat gemeenten een behoorlijke inzet plegen voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'. Een groot aantal strategieën wordt door een meerderheid van de gemeenten vaak of met enige regelmaat ingezet. Het gaat om:

- Een betrouwbare en duidelijke samenwerkingspartner zijn (vaak of regelmatig: 73%).
- Beleid en voorzieningen voor werving, ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers (vaak of regelmatig: 69%).
- In de samenwerking met burgers, bedrijven en organisaties actief zoeken naar win-win situaties (vaak of regelmatig: 66%)
- Helpen met het oplossen van belangentegenstellingen en –conflicten (vaak of regelmatig: 61%).
- Initiatiefnemers ondersteunen met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie (vaak of regelmatig: 56%).
- Met gemeentelijk beleid en projecten actief aansluiting zoeken bij maatschappelijke initiatieven (vaak of regelmatig: 54%).
- Initiatiefnemers verder helpen door verbindingen tussen partijen te leggen (vaak of regelmatig: 53%).

6 Hierbij valt op dat het accent ligt daarbij op niet-financiële middelen, acties of gedrag die professionals bij gemeenten als functionaris of als persoon ontplooien. Denk aan een betrouwbare samenwerkingspartner zijn, zoeken naar win-win situaties, verbindingen leggen of helpen met het oplossen van conflicten. Het beschikbaar stellen van ‘seed money’ of partijen helpen bij het vinden van financieringswijzen komt vrijwel niet voor: respectievelijk 2% en 4% van de gemeenten doen dit vaak of regelmatig.

7 Deze strategieën onder punt 6 worden door respondenten het meest succesvol genoemd. De volgende drie strategieën worden het vaakst genoemd:

- Initiatiefnemers ondersteunen met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie (door 48% van de respondenten genoemd).
- Een betrouwbare en duidelijke samenwerkingspartner zijn (door 32% van de respondenten genoemd).
- In de samenwerking actief zoeken naar win-win situaties (door 29% van de respondenten genoemd).

Er is wel duidelijk sprake van ‘work in progress’: veel respondenten geven aan nog niet over beproefde strategieën te beschikken en nog onvoldoende inzicht te hebben in de effectiviteit van wat zij doen.

8 Circa de helft van de gemeenten geeft aan geen goed inzicht te hebben in de ondersteuningsbehoefte van burgers. Dit verklaart mogelijk de vorige kernbevinding: als de ondersteuningsbehoefte van burgers niet bekend is, is het moeilijk vast te stellen of de gemeente succesvol ondersteunt. Daarnaast benadrukken verschillende respondenten aan dat ‘dé ondersteuningsbehoefte’ van burgers niet bestaat. Deze is steeds anders en het is juist de kunst om die in iedere situatie maatwerk te leveren.

Uitdagingen en knelpunten

9 De grootste knelpunten en uitdagingen rond het ondersteunen en stimuleren van de ‘doe-democratie’ liggen volgens respondenten binnen de gemeentelijke organisatie zelf. Onvoldoende tijd, capaciteit en geld is met stip het meest genoemde knelpunt (vaak of regelmatig: 71%). Ook houding en cultuur speelt een belangrijke rol: veel gemeenten constateren een beperkte bereidheid om los te laten, bij raad, college (vaak of regelmatig: 56%) én ambtelijke organisatie (vaak of regelmatig: 49%).

10 Gemeenten zien ook diverse uitdagingen en knelpunten in de samenleving. Hier wordt een beperkte participatiebereidheid van burgers als een belangrijk knelpunt gezien. Andere veel genoemde knelpunten zijn een te grote regeldichtheid (vaak of regelmatig: 55%), onvoldoende professionaliteit en continuïteit bij burgers (vaak of regelmatig: 45%) en issues rond representativiteit van en draagvlak voor initiatieven uit de samenleving (vaak of regelmatig: 39%).

11 Kijkend naar beleidsterreinen en inhoudelijke onderwerpen liggen de grootste uitdagingen volgens respondenten bij fysieke en sociale leefbaarheid en de drie decentralisaties in het sociale domein.

ONDERSTEUNINGSBEHOEFTE

12 De behoefte aan ondersteuning bij gemeenten is groot: ongeveer ⅔ van de respondenten ziet enige of sterke ondersteuningsbehoefte op de negen onderwerpen die de enquete zijn voorgelegd (zie kader).

Negen mogelijke ondersteuningsbehoeften

- Het organiseren van aandacht en urgentiegevoel voor dit onderwerp bij politiek en bestuur.
- Het organiseren van aandacht en urgentiegevoel voor dit onderwerp binnen de ambtelijke organisatie.
- Handvatten voor het ontwikkelen van benodigde expertise en competenties binnen de gemeentelijke organisatie.
- Het delen van goede voorbeelden en best practices.
- Inzicht in succes- en faalfactoren van maatschappelijke initiatieven en de rol van gemeenten daarbij.
- Instrumenten en handreikingen voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven.
- Heldere taalafspraken over 'doe-democratie' en aanverwante begrippen.
- Een landelijk ondersteuningsprogramma gericht op leren en uitwisseling met andere gemeenten.
- Pilotprojecten of experimenten waar onze gemeente aan mee kan doen.

De grootste ondersteuningsbehoefte lijkt te liggen bij het 'concreet aan de slag kunnen gaan', ofwel hulp bij de vraag wat gemeentelijke professionals concreet kunnen en moeten doen om de 'doe-democratie' te stimuleren en te ondersteunen. Onderwerpen die hiermee te maken hebben, worden het vaakst genoemd: inzicht in succes- en faalfactoren is een sterke ondersteuningsbehoefte voor 42% van de respondenten, 37% heeft een sterke behoefte aan instrumenten en handreikingen voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven en 36% van de gemeenten heeft een sterke behoefte aan het delen van voorbeelden en best-practices.

13 Ondersteuning moet vooral laagdrempelig en snel zijn. Respondenten verwachten vooral van de VNG een rol (56%) en geven aan daarnaast steun te zullen zoeken bij directe collega's (48%) en andere gemeenten (40%).

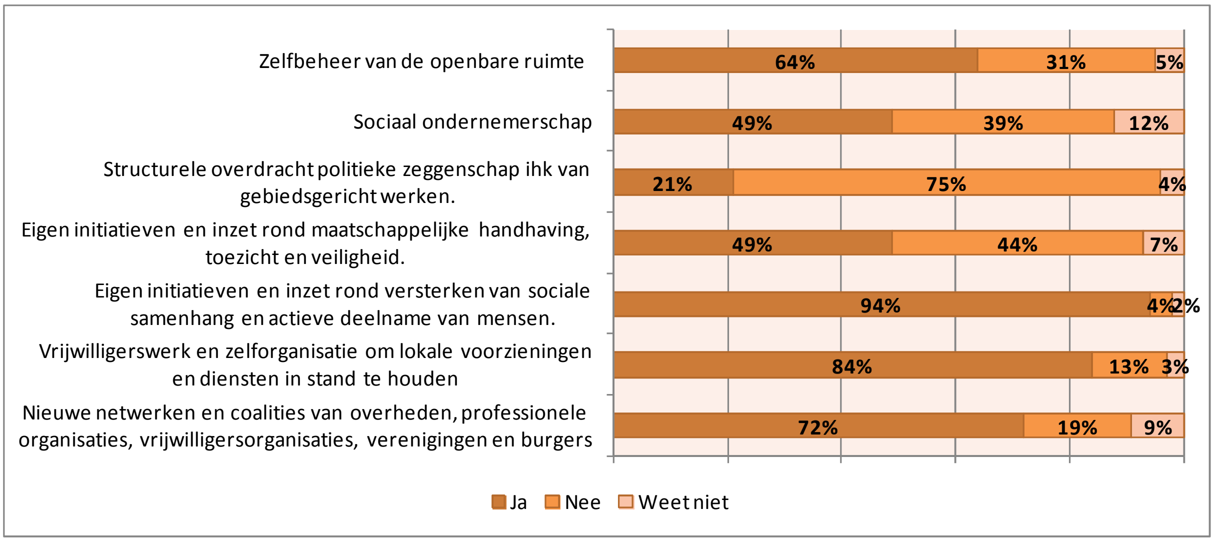
2 Stand van zaken van de 'doe-democratie' in gemeenten

Wat is de stand van zaken rond de 'doe-democratie'? Welke verschijningsvormen van de 'doe-democratie' hebben zich in gemeenten het meest ontwikkeld en welke in mindere mate? Wat zijn spraakmakende voorbeelden en resultaten?

In de enquête zijn zeven verschijningsvormen van de 'doe-democratie' aan respondenten voorgelegd, met de vraag of deze voorkomen in hun gemeente en welke het meest kenmerkend zijn. De zeven vormen inclusief toelichting zijn opgenomen in figuur 2.1.

Vorm van de 'doe-democratie	Denk bijvoorbeeld aan…
Zelfbeheer van de openbare ruimte door individuele of groepen burgers.	Beheer van openbaar groen, toezicht op speelplekken, opruimen van zwerfafval, inwoners die knotwilgen snoeien en knotten onder begeleiding van een natuurvereniging of ondernemers die bloembakken beheren in een winkelgebied.
Sociaal ondernemerschap: ondernemingen met het realiseren van maatschappelijke opgaven, innovatie en maatschappelijke verandering als belangrijkste doelen voor wie het maken van winst slechts een middel is.	– Exploitatie van een buurtsuper gericht op het leefbaar houden van een kleine dorpskern. – Buurtbeheerbedrijven die werk bieden aan mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt en zich richten op leefbaarheid in wijken, buurten en dorpen. – Een energiecoöperatie van bewoners die duurzame energie inkopen, met de ambitie om hele wijk, dorp of stad op schone energie te krijgen.
Structurele overdracht van politieke zeggenschap aan bewoners in het kader van gebiedsgericht werken.	Wijk- of dorpsplatforms met gedelegeerde beslissingsbevoegdheid op één of enkele onderwerpen, of vrij besteedbaar budget om maatschappelijke initiatieven en activiteiten ondersteunen.
Eigen initiatieven en inzet van bewoners in het kader van maatschappelijke handhaving, toezicht en veiligheid.	– Bewoners nemen deel aan een buurtwacht in aanvulling op taakuitoefening door de politie. Training en begeleiding door de politie of buitengewone opsporingsambtenaren. – Actieve bewoners nemen het voortouw bij het oplossen van burenconflicten en spanningen in straten en buurten, bijvoorbeeld door mediation.
Eigen initiatieven en inzet van bewoners gericht op het versterken van sociale samenhang en actieve deelname van mensen aan de samenleving.	– Een wijksteunpunt gerund door vrijwilligers dat fungeert als ontmoetingsplaats en informatiepunt over sociaal vangnet en mogelijkheden voor hulpverlening. – Een Eigen Kracht-conferentie organiseren om het sociaal netwerk van mensen te mobiliseren voor hulp. – Wijkactiviteiten gericht op het betrekken en bereiken van een groot aantal bewoners (schaatsbaan, barbecue, straatfeest etc.).
Vrijwilligerswerk en zelforganisatie om lokale voorzieningen en diensten in stand te houden: bewoners zetten zich – al dan niet samen met professionele partijen – in om voorzieningen te behouden die verdwijnen als gevolg van terugtreden en bezuinigen.	– Bij sluiten wijksteunpunt van een welzijnsorganisatie nemen bewoners de huur en beheer over om de ontmoetingsfunctie in stand te houden. – Bewoners nemen het beheer van een te sluiten dorpshuis over en knappen het op met sponsoring van lokale ondernemers en crowdfunding. – Exploitatie van het lokale zwembad dat over gaat van de gemeente naar een dorpsbedrijf. – Klussendienst: vrijwilligers melden zich aan op een klussenwebsite en helpen wijkbewoners met 'klussen' zoals het huisdier uitlaten, een ritje naar de huisarts of ziekenhuis, boodschappen doen, kleding herstel, band plakken, et cetera.
Nieuwe netwerken en coalities van overheden en professionele organisaties enerzijds en vrijwilligersorganisaties, verenigingen en burgers anderzijds gericht op slimme alternatieve oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.	– Samenwerking tussen gemeente, corporatie, scholen, sportverenigingen en vrijwilligersorganisatie om de bevordering van een gezonde levensstijl van jonge kinderen op een hoger plan te brengen. – Netwerk van partijen dat nieuwe invulling wil geven aan een oud industriegebied zonder nieuwe bestemming. – Via maatschappelijk aanbesteden een beroep doen op de creativiteit en het innovatievermogen van (een coalitie) van burgers, bedrijven en maatschappelijke partners voor het realiseren van maatschappelijke opgaven.

Figuur 2.1: omschrijving van zeven verschijningsvormen van de 'doe-democratie'.



Figuur 2.2: het voorkomen van zeven vormen van de 'doe-democratie' in gemeenten (n=98).

1	Eigen initiatieven en inzet versterken sociale samenhang en actieve deelname	82 x
2	Vrijwilligerswerk en zelforganisatie instandhouding lokale voorzieningen	55 x
3	Zelfbeheer van de openbare ruimte	36 x
4	Nieuwe netwerken en coalities	34 x
5	Eigen initiatieven en inzet maatschappelijke handhaving, toezicht en veiligheid	24 x
6	Sociaal ondernemerschap	11 x
7	Structurele overdracht politieke zeggenschap in het kader van gebiedsgericht werken	7 x

Figuur 2.3: ranglijst van meest typerende vormen van de 'doe-democratie' volgens respondenten (n=126).

Figuur 2.2 laat zien in hoeveel procent van de 98 gemeenten de zeven vormen van 'doe-democratie' voorkomen. Figuur 2.3 is een ranglijst van de vormen die respondenten het meest typerend vinden. De uitkomsten in beide figuren suggereren dat de 'doe-democratie' in behoorlijke mate is ontwikkeld. In een groot gedeelte van de gemeenten komen de zeven vormen voor. In welke mate wordt hieronder toegelicht.

Burgers die zich inzetten voor sociale samenhang en actieve deelname van mensen komt het vaakst voor, bij 94% van de gemeenten. In 82% van de gemeenten is sprake van vrijwilligerswerk en zelforganisatie van burgers gericht op het in stand houden van lokale voorzieningen. 72% van de gemeenten signaleren nieuwe netwerken en coalities van overheden, professionele organisaties, vrijwilligersorganisaties, verenigingen en burgers. De overdracht van politieke zeggenschap en sociaal ondernemerschap komen ten opzichte van de andere vijf vormen in mindere mate voor: in 21% van de gemeenten is sprake van de overdracht van politieke zeggenschap. 47% van de gemeenten signaleert sociaal ondernemerschap in hun lokale samenleving.

Bij een aantal vormen is sprake van verschillen tussen grote en kleine gemeenten. Sociaal ondernemerschap komt volgens respondenten vaker voor in grote dan in kleine gemeenten: in 90% van de 100.000+ gemeenten, in 70% van de gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en in 50% van de gemeenten met minder dan 50.000 inwoners. Zelfbeheer van de openbare ruimte lijkt aanzienlijk minder vaak voor te komen in kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners (45%

versus 76% in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners, 82% in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en 90% in 100.000+ gemeenten).

SPRAAKMAKENDE VOORBEELDEN

22 gemeenten hebben één of meerdere voorbeelden van de 'doe-democratie' aangeleverd. In het bijlagenboek is een overzicht van alle voorbeelden opgenomen. Ter illustratie wordt een aantal van deze voorbeelden opgenomen,.

Voorbeelden van nieuwe netwerken en coalities

Zwolle – 'Samen maken we de stad'
Onder de vlag 'Samen maken we de stad' werken diverse organisaties in Zwolle samen om mensen met zinvolle initiatieven en ideeën verder te helpen. De gemeente Zwolle levert een ideeënmakelaar die initiatiefnemers helpt om in contact te komen met de juiste personen en organisaties. De gedachte is dat initiatiefnemers met minimale middelen en eigen kosten verder kunnen komen. In het kader van 'Samen maken we de stad' zagen verschillende projecten en initiatieven het licht, waaronder:

- De opening van De Zonnesteen, een inloophuis voor mensen die met kanker te maken hebben.
- De oprichting van de Stichting Sportief Zwolle die zonder winstoogmerk sportdeelname bevordert en bewegingsarmoede in Zwolle bestrijdt.
- Het project Mijn Rootz Jouw Beeld, gericht op het vergroten van respect en begrip voor mensen met een andere culturele identiteit.

Culemborg – Cocreatie Culemborg
"Een beweging van mensen die wonen of werken in Culemborg en zich professioneel of vrijwillig inzetten om de kernwaarden van Culemborg "vitaal, betrokken en eigenzinnig" uit te drukken en uit te dragen." Deze beweging is van start gegaan in december 2012, met als doel partijen bij elkaar te brengen die zinvolle initiatieven en ideeën rond 12 thema's willen realiseren. Voor ieder thema zijn trekkers benoemd vanuit allerlei organisaties in Culemborg.

Voorbeelden van vrijwilligerswerk en zelforganisatie gericht op het in stand houden van lokale voorzieningen

Oudewater – Stichting Beheer Zwembad Oudewater
In april 2013 heeft de gemeente Oudewater het beheer van buitenzwembad 't Statenbad overgedragen aan de Stichting Beheer Zwembad Oudewater. De stichting is een initiatief van een lokale zwemvereniging en heeft tot doel de zwemvoorzieningen in Oudewater voor alle seizoenen in stand te houden, tegen de stroom van gemeentelijke bezuinigingen in. Het beheer ligt geheel in handen van vrijwilligers, waardoor het zwembad in ieder geval in 2013 en 2014 kan openblijven.

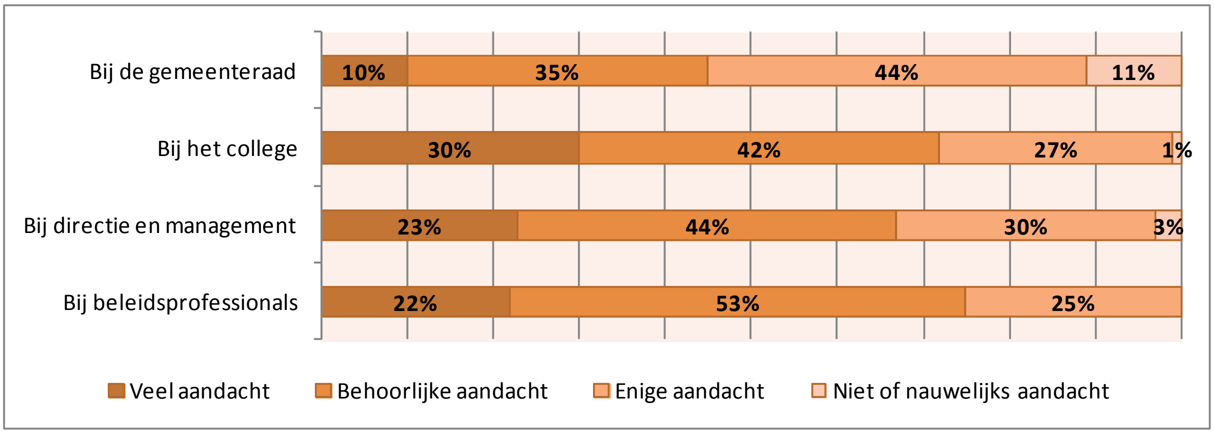
Assen – Leencafé
Naar aanleiding van bezuinigingen op het bibliotheekwerk in Assen en sluiting van bibliotheekfilialen hebben burgers de Stichting Leencafé opgericht. In twee wijken zijn leencafés geopend waar mensen boeken kunnen lenen en die fungeren als ontmoetingsplek. Het leencafé wordt gerund door vrijwilligers.

3 Gemeentelijke inzet en ontwikkelingen

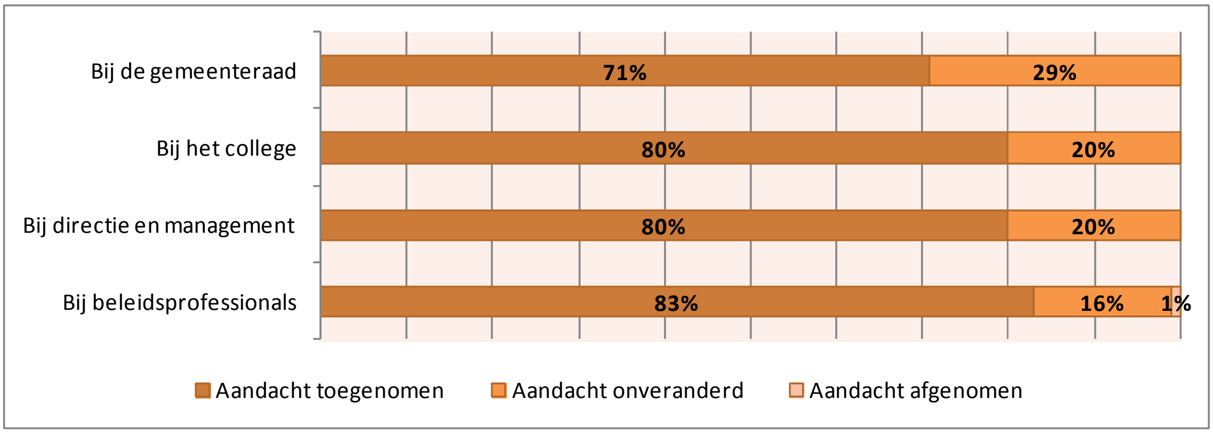
3.1 Aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'

In hoeverre is er op dit moment aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'?

Aan respondenten is gevraagd hoeveel aandacht er binnen hun gemeente is voor het ondersteunen en stimuleren van ontwikkelingen rond de 'doe-democratie' bij verschillende geledingen en in hoeverre dit is veranderd sinds de start van de huidige raadsperiode. Figuren 3.1 en 3.2 laten de uitkomsten zien.



Figuur 3.1: aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie' (n=98).



Figuur 3.2: verandering in de aandacht voor de 'doe-democratie' ten opzichte van 2010 (n=98).

Binnen een ruime meerderheid van de gemeenten is er veel of behoorlijke aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'. Voor de vier groepen in figuur 3.1 varieert dit percentage gemeenten met veel of behoorlijke aandacht tussen 45% en 75%. De aandacht is het sterkst bij de groep beleidsprofessionals: volgens respondenten heeft die groep in 75% van de gemeente veel of behoorlijk aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'. Naar verhouding is de aandacht van gemeenteraden voor het onderwerp minder: 45% van de gemeenteraden heeft volgens respondenten veel of behoorlijke aandacht voor het stimuleren en ondersteunen van de 'doe-democratie'.

De aandacht voor het onderwerp is duidelijk toegenomen sinds 2010. Dit geldt voor ruim 70% van de gemeenten. Ook dit geldt weer het sterkst voor beleidsprofessionals en het minst voor gemeenteraden. Binnen kleine gemeenten met minder dan 20.000 inwoners lijkt de aandacht voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie' sterker toegenomen dan bij grotere gemeenten (89% versus 85% in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners, 67% in gemeenten met 50.000 tot 100.000 inwoners en 75% in 100.000+ gemeenten).

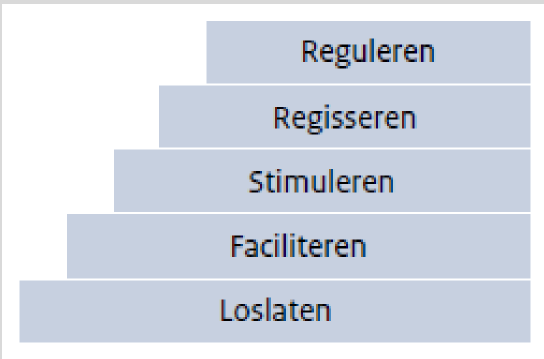
3.2 Wat doen gemeenten feitelijk ten gunste van de 'doe-democratie'?

Welke inzet plegen gemeenten op dit moment voor het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'?

In de enquête zijn een 15-tal strategieën, middelen, instrumenten of activiteiten aan respondenten voorgelegd waarmee gemeenten mogelijk kunnen bijdragen aan de 'doe-democratie'. Ze zijn in figuren 3.3, 3.4 en 3.5 geordend met behulp van de treden van de 'overheidsparticipatietrap' van de Raad voor het Openbaar Bestuur (zie kader).

De overheidsparticipatietrap

De Raad voor het Openbaar Bestuur introduceert in haar advies *Loslaten in vertrouwen* een overheidsparticipatietrap met vijf treden, die staan voor vijf mogelijke rollen die de overheid kan spelen bij maatschappelijk initiatieven. Hoe hoger op de trap, hoe groter de bemoeienis van de overheid.[1] De 15 strategieën die in de enquête zijn voorgelegd, sluiten aan bij de middelste drie treden van de trap. 'Loslaten' is niet van toepassing in het kader van deze enquête omdat de gemeente dan noch inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis meer heeft. Bij 'reguleren' zet een gemeente meer traditionele instrumenten in. De strategieën die in de enquête aan respondenten zijn voorgelegd sluiten hier niet bij aan.



Faciliteren

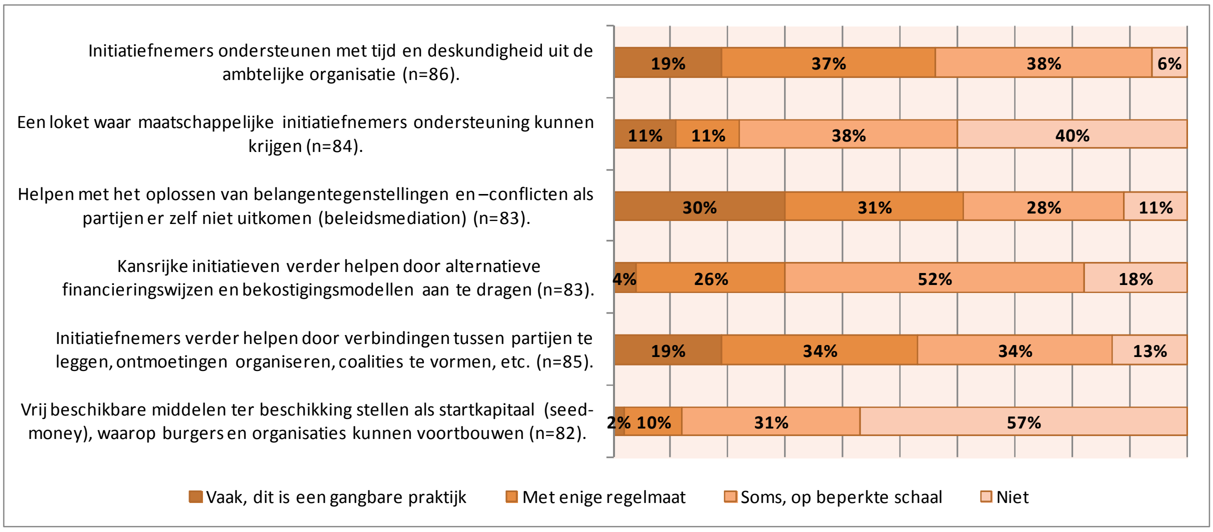
Bij faciliteren '*kiest de overheid een faciliterende rol als het initiatief van elders komt en zij er belang in ziet om dat mogelijk te maken*' (definitie van de ROB).[2] De gemeente biedt dan een helpende hand aan initiatiefnemers die iets willen realiseren. Figuur 3.3 laat drie strategieën zien die in een meerderheid van de gemeenten een gangbare praktijk zijn of met enige regelmaat worden ingezet: helpen met het oplossen van belangentegenstellingen- en conflicten als partijen er zelf niet uitkomen (61%), ambtelijke ondersteuning bieden (56%) en verbindingen leggen (53%). Ook behoorlijk veel gemeenten geven aan over een loket te beschikken waar maatschappelijke initiatiefnemers zich

[1] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012.

[2] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012, p. 67.

kunnen melden voor ondersteuning: 60% van de gemeenten zet dat soms, met enige regelmaat of vaak in.

Strategieën die te maken hebben met het beschikbaar stellen van financiële middelen komen het minst voor: het aandragen van alternatieve financieringswijzen is bij 4% van de gemeenten gangbaar en het beschikbaar stellen van 'seed-money' bij 2% van de gemeenten.



Figuur 3.3: overzicht van door gemeenten ingezette strategieën die te maken hebben met 'faciliteren'.

Voor een aantal faciliterende strategieën geldt dat 100.000+ gemeenten deze significant vaker inzetten dan in kleinere gemeenten. Het gaat om:

– Het inrichten van een loket voor initiatiefnemers: 57% van de 100.000+ gemeenten zet dit vaak of met enige regelmaat in versus 15 tot 27% van de gemeenten met minder dan 100.000 inwoners.
– Het leggen van verbindingen: dit komt in 89% van de 100.000+ gemeenten vaak of met enige regelmaat voor versus 42% in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners. Gemeenten met 20.000 tot 100.00 inwoners zitten hier tussenin.
– Het beschikbaar stellen van vrij beschikbare middelen: dit komt in 33% van de 100.000+ gemeenten voor versus bijvoorbeeld in slechts één gemeente met minder dan 20.000 inwoners.

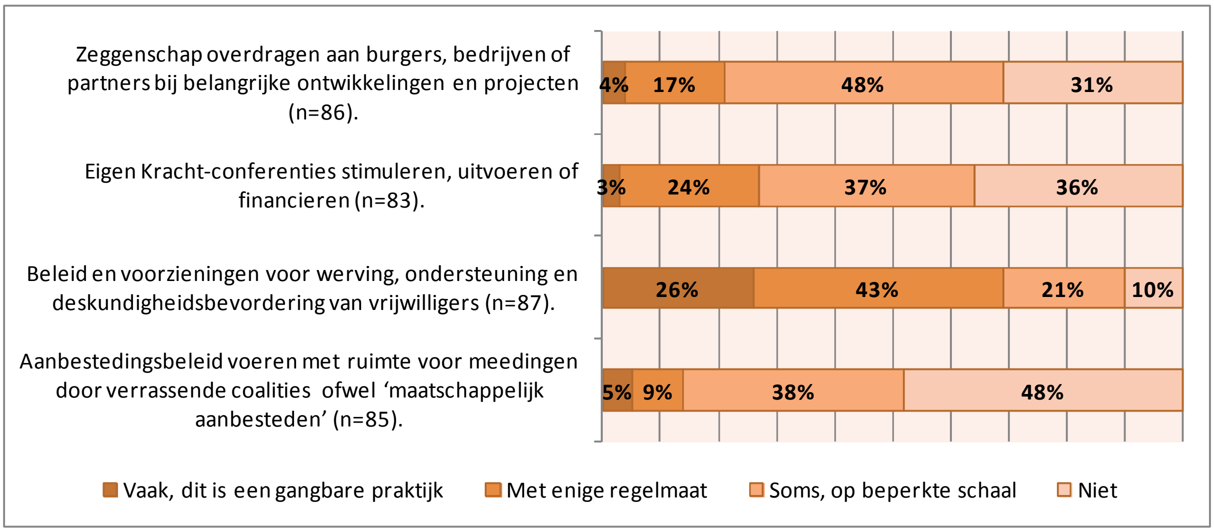
STIMULEREN

Bij stimuleren "*heeft de overheid de wens dat bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan laat ze over aan anderen*" (definitie van de ROB).[3] De gemeente probeert partijen in de samenleving dan te mobiliseren en in beweging te brengen. In figuur 3.4 valt op dat een meerderheid van de gemeenten actief inzet op werving, ondersteuning en deskundigheidsbevordering van vrijwilligers (69%). De andere drie strategieën onder 'stimuleren' komen in mindere mate voor. Zo is er bij slechts 14% van de gemeente regelmatig sprake van maatschappelijke aanbestedingsprocedures. Het stimuleren van Eigen Kracht-conferenties is in 27% van de gemeenten een gangbare of regelmatig praktijk. De overdracht van zeggenschap is bij 23%

---

[3] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012, p. 67.

van de gemeenten een gangbare of regelmatige praktijk. Dit laatste komt overigens in gemeenten met meer dan 50.000 inwoners vaker voor (ruim 30%) dan in gemeenten met minder dan 50.000 inwoners (18%).



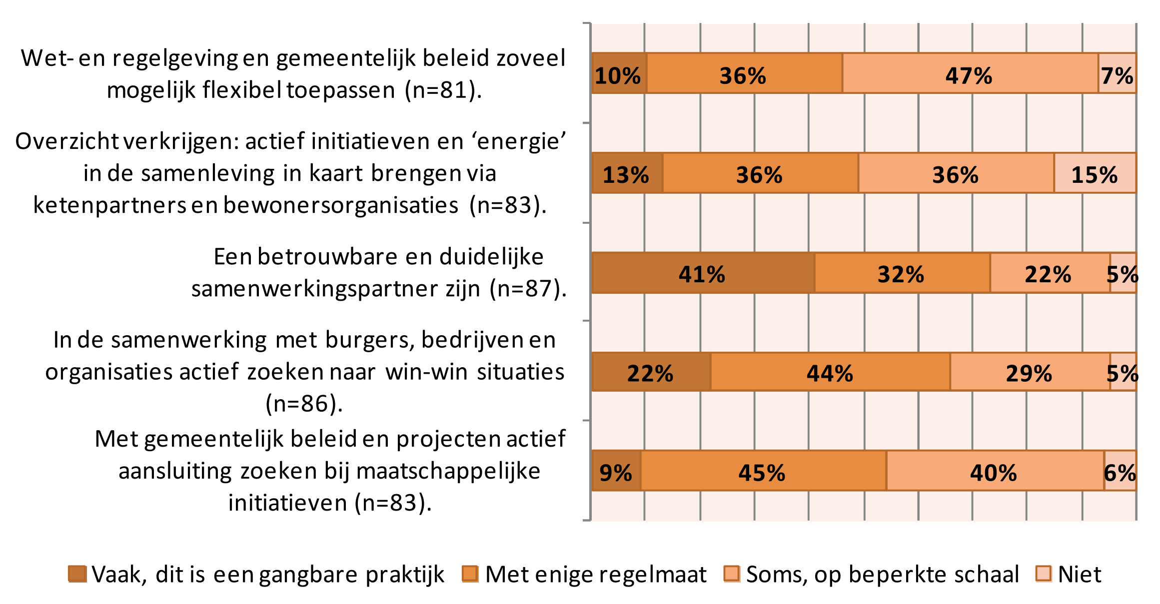
Figuur 3.4: overzicht van door gemeenten ingezette strategieën die te maken hebben met 'stimuleren'.

REGISSEREN

Volgens de ROB is er sprake van regisseren "*wanneer ook andere partijen een rol hebben maar dat de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.*"[4] Meer concreet betekent dat dat de gemeente op één of andere manier met andere partijen samenwerkt en deze samenwerking in goede banen probeert te leiden, bijvoorbeeld door overzicht te creëren, partijen te informeren of samenwerking te organiseren. Een ruime meerderheid van de gemeenten probeert een betrouwbaar en duidelijk samenwerkingspartner te zijn (73%). Ook een ruime meerderheid zoekt met partners win-win situaties (66% van de gemeenten doet dit vaak of regelmatig). Naar verhouding zetten minder gemeenten bewust in op het flexibel toepassen van wet- en regelgeving: 46% doet dit vaak of regelmatig. Dit geldt ook voor actief initiatieven en 'energie' in de samenleving in kaart brengen (49%). 54% van de gemeenten zoekt regelmatig of vaak actief aansluiting bij maatschappelijke initiatieven.

---

[4] Raad voor het Openbaar Bestuur, *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*, december 2012, p. 68.



Figuur 3.5: overzicht van door gemeenten ingezette strategieën die te maken hebben met 'regisseren'.

Welke strategieën zijn succesvol?

Respondenten is gevraagd welke drie strategieën die hun gemeente inzet tot nu toe het meest succesvol zijn geweest. Figuur 3.6 laat de drie meest en minst genoemde succesvolle strategieën zien.

	Meest genoemde succesvolle strategieën	Minst genoemde succesvolle strategieën
1	Initiatiefnemers ondersteunen met tijd en deskundigheid uit de ambtelijke organisatie (61x).	Maatschappelijk aanbesteden (2x).
2	Een betrouwbare en duidelijke samenwerkingspartner zijn (40x).	Vrij beschikbare middelen ter beschikking stellen als startkapitaal (seed-money) (3x).
3	In de samenwerking actief zoeken naar win-win situaties (37x).	Alternatieve financieringswijzen en bekostigingsmodellen aan te dragen (6x).

Figuur 3.6: top drie meest én minst genoemde succesvolle strategieën in de praktijk.

Uit de toelichtingen in de open vragen blijkt dat gemeenten nog volop ervaring aan het opdoen zijn met het ondersteunen en faciliteren van de 'doe-democratie'. Vrijwel alle respondenten die deze vraag hebben beantwoord, geven aan nog geen zicht te hebben op succesvolle strategieën. Slechts twee respondenten noemen meer concrete succes- en faalfactoren (zie kader).

> *"Voor het in gesprek raken en blijven van partijen met uiteenlopende posities en belangen hebben we enkele zeer breed samengestelde overgroepen die met regelmaat lopende kwesties en ontwikkelingen bespreken."*
>
> *"Vaak wordt van de gemeente toch een regierol verwacht om partijen bij elkaar te brengen. Vanuit gemeentelijke doelstellingen (snel een resultaat neerzetten) wordt dan ook de regierol opgepakt en ingevuld."*

Ondersteuningsbehoefte

In de online enquête is aan respondenten gevraagd of zij zicht hebben op de ondersteuningsbehoefte die burgers hebben. Hierbij valt allereerst op dat zo'n 50% van de respondenten aangeeft dat men binnen de gemeente geen systematisch beeld heeft van deze ondersteuningsbehoefte. Veel respondenten benadrukken ook dat er niet zoiets is als 'dé ondersteuningsbehoefte' van burgers. Die is bij elk initiatief, plan, project, idee etc. anders. Als gemeente dien je daarom maatwerk te leveren.

Ondersteuningsbehoeften die verder het meest genoemd worden, zijn:

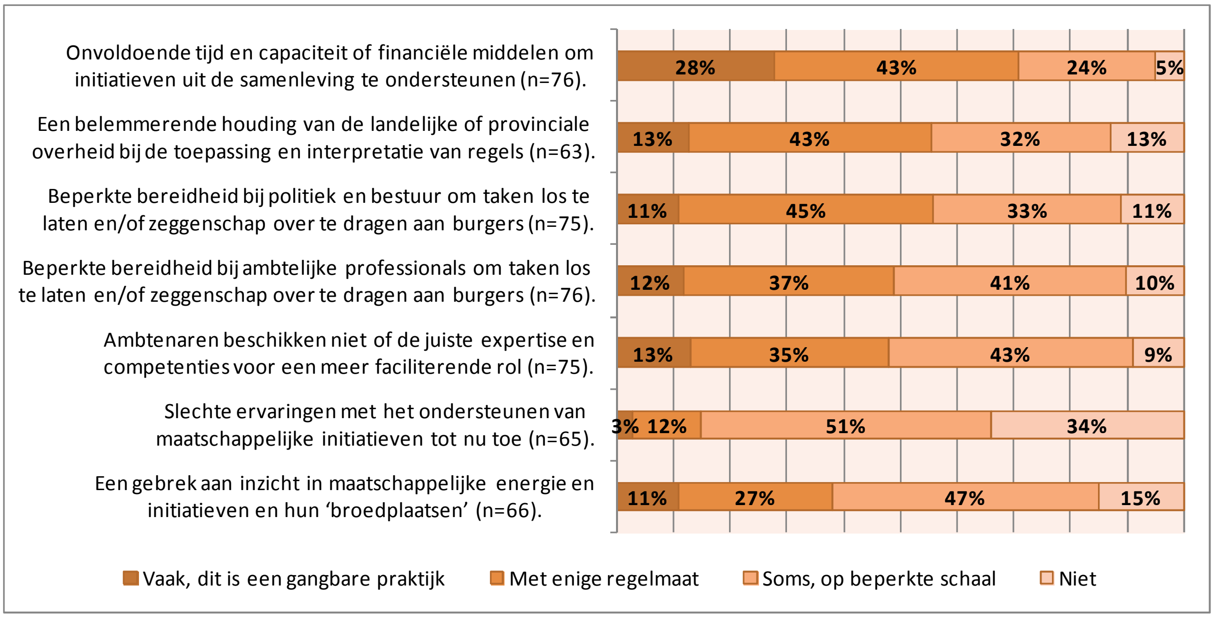
- Burgers vragen over het algemeen geen ondersteuning, ze realiseren hun initiatief het liefst zelf. Vraag aan de gemeente is vooral om barrières zoveel mogelijk weg te nemen en in ieder geval een duidelijke en betrouwbare partner te zijn (12 x genoemd).
- Praktisch helpen om een idee om te zetten in actie, het organiserend vermogen van burgers versterken (11 x genoemd).
- Helpen met de weg wijzen in het veld van overheden en professionele organisaties (5 x genoemd).
- Helpen om verbindingen te leggen, samenwerking op gang te brengen en energie los te maken bij anderen. Enkele respondenten geven aan dat burgers het vaak lastig vinden genoeg tijd vrij te maken om de vaart erin te houden en anderen zover te krijgen mee te doen (3 x genoemd).

3.3 Uitdagingen bij het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'

Welke uitdagingen en knelpunten ervaren gemeenten bij het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'? Waar lopen zij tegenaan?

In de enquête zijn een 14-tal mogelijke uitdagingen en knelpunten aan respondenten voorgelegd die gemeenten kunnen tegenkomen bij het ondersteunen en stimuleren van de 'doe-democratie'. Een eerste punt dat opvalt in de antwoordpatronen is dat minder gemeenten de uitdagingen en knelpunten kunnen benoemen dan inzet op doe-democratie op dit moment (zie paragraaf 3.2). Van de 98 gemeenten geven steeds tussen de 63 en 78 gemeenten antwoorden over knelpunten en uitdagingen. De rest – grofweg een kwart van de gemeenten – heeft 'weet niet' ingevuld en geeft daarmee aan op dit moment zelf geen inzicht te hebben in uitdagingen en knelpunten waar de eigen gemeente voor staat rond de 'doe-democratie'.

In figuur 3.7 staan zeven uitdagingen die te maken hebben met de gemeentelijke organisatie of met andere overheden.



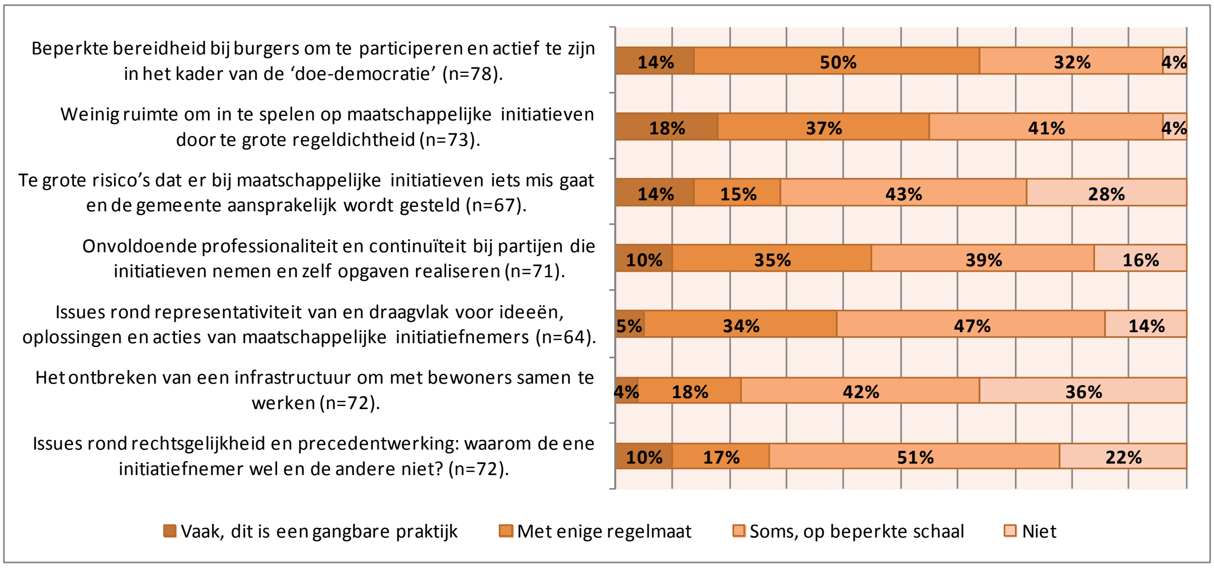
Figuur 3.7: uitdagingen en knelpunten binnen de gemeentelijke organisatie of bij andere overheden.

Onvoldoende tijd en capaciteit of financiële middelen is volgens respondenten het belangrijkste knelpunt. 28% van de gemeenten loopt hier vaak tegen aan, 43% met enige regelmaat. In gemeenten met tussen 50.000 en 100.000 inwoners lijkt deze uitdaging minder te spelen dan in andere gemeenten: in 40% van deze gemeenten speelt deze uitdaging regelmatig of vaak versus 72% of hoger in andere gemeenten.

Veel van de andere genoemde uitdagingen speelt bij een meerderheid van de gemeenten: 56% loopt vaak of regelmatig aan tegen een belemmerende houding van hogere overheden. Veel gemeenten constateren vaak of regelmatig een beperkte bereidheid om 'los te laten', zowel bij politiek en bestuur (56%) als bij ambtelijke professionals (49%). In 100.000+ gemeenten is de bereidheid om los te laten bij ambtelijke professionals significant lager dan bij kleinere gemeenten: bij 88% van de 100.000+ gemeenten speelt dit vaak of regelmatig. Bij gemeenten met minder 100.000 inwoners is dit percentage 53% of lager.

Verder valt op dat relatief weinig gemeenten slechte ervaringen met het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven tot nu toe als knelpunt zien: slechts 15% loopt hier vaak of regelmatig tegenaan. Ook een gebrek aan inzicht in maatschappelijke energie en initiatieven en hun 'broedplaatsen' zien gemeenten niet als een belangrijk knelpunt, 36% van de gemeenten loopt hier vaak of regelmatig tegenaan.

In figuur 3.8 staan zeven uitdagingen die in 'de samenleving' liggen en/of te maken hebben met mogelijke risico's die aan het stimuleren en ondersteunen van 'doe-democratie' kunnen kleven. Beperkte participatiebereidheid van burgers komt hier als belangrijkste knelpunt naar voren, 64% van de gemeenten loopt hier vaak of regelmatig tegenaan. 100.000+ gemeenten zien een beperkte participatiebereidheid als een groter knelpunt dan kleinere gemeenten.



Figuur 3.8: uitdagingen en knelpunten in de samenleving of overige uitdagingen.

Drie andere pregnante knelpunten zijn een te grote regeldichtheid (55%), onvoldoende professionaliteit en continuïteit bij burgers, bedrijven en organisaties die actief zijn (45%) en issues rond representativiteit van en draagvlak voor initiatieven uit de samenleving (39%). Dit laatste punt speelt voor 100.000+ gemeenten sterker dan voor gemeenten met minder dan 50.000 inwoner: in 67% van de 100.000+ speelt dit vaak of regelmatig versus 45% in gemeente met 20.000 tot 50.000 inwoners en 16% in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners.

In welke sectoren liggen de grootste uitdagingen?

In de enquête is aan gemeenten gevraagd in welke sectoren of beleidsterreinen binnen de gemeentelijke organisatie de grootste uitdagingen liggen als gaat om de 'doe-democratie'. Figuur 3.9 laat een top vijf zien van meest genoemde sectoren en beleidsterreinen.

1	Leefbaarheid en sociale samenhang	72 x
2	Beheer openbare ruimte / fysieke aspecten leefbaarheid	67 x
3	(Arbeids)participatie, sociaal beleid en welzijn	64 x
4	Jeugd en opvoeding	42 x
5	Zorg en volksgezondheid	31 x

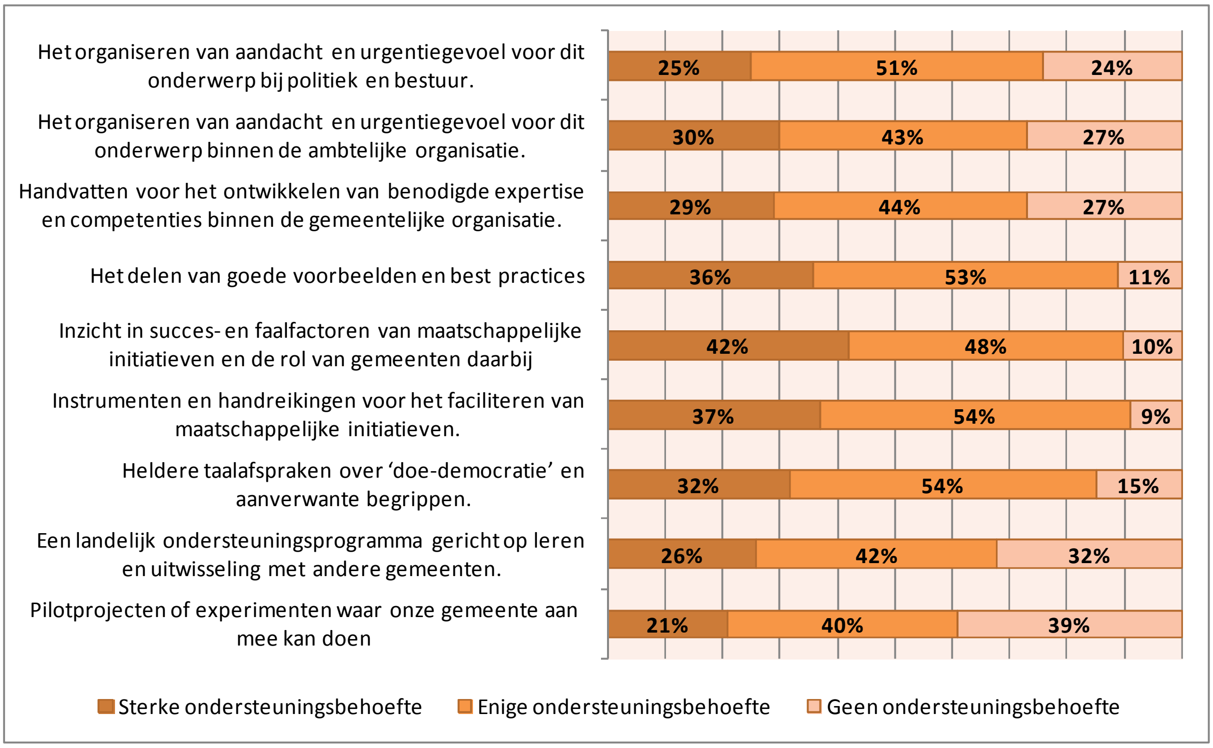
Figuur 3.9: top vijf sectoren/beleidsterreinen waar de grootste uitdagingen liggen rond de 'doe-democratie'.

De top vijf laat zien dat de grootste uitdagingen volgens respondenten liggen bij fysieke en sociale leefbaarheid en de onderwerpen die onderdeel zijn van de drie decentralisaties in het sociale domein.

4 De ondersteuningsbehoefte van gemeenten

Wat is de ondersteuningsbehoefte van gemeenten bij het aangaan van die uitdagingen?

In de enquête is aan respondenten gevraagd aan welke ondersteuning zij behoefte hebben bij aanpakken van uitdagingen en knelpunten die zij tegenkomen. Figuur 4.1 laat zien negen onderwerpen waar die ondersteuning over kan gaan.



Figuur 4.1: de ondersteuningsbehoefte van gemeenten volgens respondenten (n=126).

De uitkomsten suggereren een grote algemene ondersteuningsbehoefte bij gemeenten. Ongeveer ⅔ van de respondenten ziet enige of sterke ondersteuningsbehoefte op alle negen onderwerpen. De grootste ondersteuningsbehoefte lijkt te liggen bij het 'concreet aan de slag kunnen gaan', ofwel hulp bij de vraag wat gemeentelijke professionals concreet kunnen en moeten doen om de 'doe-democratie' te stimuleren en te ondersteunen. Onderwerpen die hiermee te maken hebben, worden het vaakst genoemd: inzicht in succes- en faalfactoren is een sterke ondersteuningsbehoefte voor 42% van de respondenten, 37% heeft een sterke behoefte aan instrumenten en handreikingen voor het faciliteren van maatschappelijke initiatieven en 36% van de gemeenten heeft een sterke behoefte aan het delen van voorbeelden en best-practices. Er lijkt in mindere mate behoefte aan landelijk ondersteuningsprogramma's (sterke behoefte: 26%) of pilotprojecten waar gemeenten zich bij kunnen aansluiten (sterke behoefte: 21%).

WIE MOET ONDERSTEUNEN?

Op de vraag hoe en door wie in die ondersteuningsbehoefte moet voorzien, geven respondenten aan het meest te verwachten van laagdrempelige ondersteuning. Uit een kwalitatieve analyse van de antwoorden spreekt dat er weinig tijd en geld is die gemeenten kunnen investeren. Gemeenten

hebben behoefte aan praktische richtlijnen, slimme en snelle kennisdeling, het 'wiel niet opnieuw uitvinden' als dat niet hoeft.

Voor deze ondersteuning kijken respondenten in eerste instantie naar de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. De VNG wordt het vaakst genoemd, gevolgd door andere gemeenten en bestaande netwerken en platforms voor professionals. Hekkensluiter is kennisinstituten en adviesbureaus, daar verwachten gemeenten het minst van.

1	De Vereniging van Nederlandse Gemeenten	71 x
2	Van directe collega's	61 x
3	Andere gemeenten	51 x
4	Netwerken en platforms voor professionals	37 x
5	Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	32 x
6	Via online gemeenschappen op internet	31 x
7	Kennisinstituten en adviesbureaus	19 x

Figuur 4.2: ranglijst van meest genoemde partijen van wie gemeenten ondersteuning verwachten.

Respondenten uit grotere gemeenten verwachten de ondersteuning vaker bij directe collega's (63%) te zoeken dan respondenten uit kleine gemeenten (18%). Eenzelfde verschil valt op voor online gemeenschappen: respondenten uit grote gemeenten zien hier meer heil in dan respondenten uit kleine gemeenten.